

Dominik Kozary, M.Sc., Customs Administration, Zagreb

## DRUG ABUSE PREVENTION PROGRAMMES WORLDWIDE AND IN CROATIA

### Abstract

This paper gives an overview of a number of drug abuse prevention programmes that have emerged and developed worldwide for the past 40 years. The overview includes the development of prevention programmes from initial ones based on a mere presentation of information on harmfulness of drugs and aiming at inducing fear in individuals, to those aiming at development of social skills and social learning and teaching individuals how to fight social pressure caused by the environment that in most cases leads to drug abuse.

The paper also deals with the state of prevention in Croatia and respective legislation.

*Key words:* prevention programmes, social learning model, drug abuse

Mag. Dominik Kozary, Zollverwaltung Zagreb

## PROGRAMME ZUR VORBEUGUNG DES MISSBRAUCHS VON RAUSCHMITTELN IN DER WELT UND IN KROATIEN

### Zusammenfassung

Im Beitrag werden zahlreiche Programme zur Vorbeugung des Missbrauchs von Rauschmitteln dargestellt, die in der Welt in den letzten 40 Jahren entstanden sind und entwickelt wurden. Die Darstellung umfasst die Entwicklung der Präventionsprogramme – von den früheren, die auf bloßes Präsentieren der Informationen über die Schädlichkeit von Rauschgiften zusammengeführt werden konnten, und als solche mehr auf Hervorrufen von Angst gerichtet wurden, bis zu den heutigen, die auf die Entwicklung von Sozialfertigkeiten und soziale Belehrung gerichtet sind und welche den Einzelnen zum Widerstand gegen sozialen Zwang der Umgebung belehrt, was bei vielen ein Grund für Greifen nach Rauschgiften ist. Im Beitrag werden auch der gegenwärtige Zustand der Prävention in Kroatien und die begleitenden Gesetzesbestimmungen präsentiert.

*Schlüsselwörter:* Vorbeugungsprogramme, Modell der sozialen Belehrung, Missbrauch von Rauschmitteln

Mr. sc. Mirela Barać, viša inspektorka  
Porezne uprave Područnog ureda Osijek

## OBILJEŽJA I SPECIFIČNOSTI DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE I PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE

### Sažetak:

Rad prikazuje obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske, kao i proračuna Europske unije. Prikazuje se i razlika između proračuna države i proračuna unije, kao i uloga proračuna u ostvarenju politike kao što je fiskalna politika.

### KLjučne riječi:

proračun, EU

## 1. UVODNE NAPOMENE

Zajednička fiskalna politika Europske unije (EU) je jedna od ključnih značajki unije. Cilj je biti svjesna činjenice da će prihodi države i rashoda. Hrvatska EU-a, ali i gubitak prihoda. Članice EU moraju voditi fiskalnu politiku u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu što za Hrvatsku znači smanjenje proračuna EU.

EU je specifična međunarodna organizacija koja ima proračun koji se financira iz vlastitih prihoda. Priključivanjem EU Hrvatska moraće podnijeti uplate u proračun EU kao i dobiti prinos za institucije EU u kojima Hrvatska je svjesna važnosti planira postati članicom EU. Gubitak prihoda države blizu ravnoteže konsolidirane države blizu ravnoteže rezultirat će fiskalnim učincima. Fiskalni prihodi očekuju se u proračunu EU koji bi nastali iz proračuna EU.

1. Neizravni porezi – PDV i trošarina

Stručni rad  
UDK 336.14 (4-67EU: 497.5)  
Istarska financija  
postava Osijek

## OBILJEŽJA I SPECIFIČNOSTI DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE I PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE

Republike Hrvatske sa svim njegovim obilježjima i sa izrade proračuna te proračunski nadzor. Osim ovih općih od razmatra proračun Europske unije, ukazuje na njegove čnosti na strani javnih prihoda i rashoda kao i na nužnost dbi Hrvatskog proračuna prije stupanja u članstvo i učinka a. Radom je istaknuta prednost harmonizacije porezne politike i na važnost fiskalnih aspekata pridruživanja Hrvatske EU.

### KLjučne riječi:

a unija, fiskalna politika

zini Europske unije (EU) još ne postoji ali Hrvatska treba anjem EU nastupiti značajne promjene u strukturi proračuna j će priključivanje EU donijeti značajne transfere iz proračuna kao i potrebu da prilagodi strukturu poreznih prihoda politiku u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu što nskog manjka kako bi se uopće mogla uskladiti s fiskalnim anizacija koja ima proračun koji se financira iz vlastitih prihoda. Priključivanjem EU Hrvatska moraće podnijeti uplate u proračun EU kao i dobiti prinos za institucije EU u kojima Hrvatska je svjesna važnosti planira postati članicom EU. Gubitak prihoda države blizu ravnoteže konsolidirane države blizu ravnoteže rezultirat će fiskalnim učincima. Fiskalni prihodi očekuju se u proračunu EU koji bi nastali iz proračuna EU.

## 2. PRORAČUN

Proračun ili budžet u pravnom smislu označava zakonski akt kojim predstavničko tijelo utvrđuje prihode i rashode za funkcioniranje države tijekom jedne proračunske godine. U gospodarskom pogledu, osnovni instrument kojim država utječe na gospodarske tijekove i na ponašanje gospodarskih subjekata prema štednji, investicijama, novom zapošljavanju i drugim ciljevima gospodarske politike.

Državni proračun je proračun na razini Republike Hrvatske. U njemu je dana procjena (plan) prihoda i primitaka, te utvrđen iznos izdataka i drugih plaćanja države za jednu fiskalnu godinu. Kao i u svakoj suvremenoj državi i u Republici Hrvatskoj iz državnog se proračuna financiraju najvažniji javni izdaci.<sup>2</sup>

### 2. 1. POJAM PRORAČUNA

Državni proračun je u gotovo svim suvremenim državama osnovni instrument financiranja javnih rashoda. Proračun kao temeljni dokument odnosno akt ekonomske politike određene države procjenjuje (planira) ukupne prihode<sup>3</sup> i utvrđuje rashode<sup>4</sup> za jednu godinu, u skladu sa zakonom, a donosi ga Hrvatski sabor.

U najvećem broju država za ovaj financijski instrument rabi se naziv budžet (iznimka su npr. Njemačka, Španjolska, Italija). Naziv budžet bio je u primjeni na našem prostoru od formiranja stare Jugoslavije 1918. godine pa sve do prvih slobodnih izbora i proglašenja neovisnosti Hrvatske. Kako se radi o široko rasprostranjenom nazivu, kako je riječ budžet prihvaćena u velikom broju zemalja, nema razloga da se ne upotrebljava kao sinonim za državni proračun, nema razloga da se anatomizira i isključuje iz javne uporabe<sup>5</sup>.

Državnom je proračunu u suvremenoj, demokratski uređenoj državi namijenjena politička, pravna, financijska i gospodarska funkcija. Pri izvršenju državnog proračuna vlada mora voditi računa o prikupljanju sredstava kojima će se podmiriti proračunski rashodi kao i o učinkovitijem trošenju javnih prihoda.

U novije se vrijeme, prilikom rasprave o funkcijama državnog proračuna spominje i njegova analitička funkcija. Naime, analizom raspoloživih podataka do kojih se dolazi po završetku proračunske godine i usvajanjem godišnjeg obračuna proračuna (završni račun) dobivaju se izuzetno vrijedni i pouzdani podaci za utvrđivanje raznih mjera i akcija države u svim područjima njene aktivnosti. Ti podaci su solidna osnova za rad ne samo državnih tijela, nego oni mogu poslužiti i pri donošenju odluka gospodarskih i drugih subjekata u zemlji kao i u inozemstvu<sup>6</sup>.

Zajednička fiskalna politika na razini EU još ne postoji, ali Hrvatsku će uključivanje dovesti do značajnih promjena u proračunskim prihodima i rashodima. Nove će članice nakon priključenja EU morati voditi fiskalnu politiku u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu. Većina budućih članica još očekuje značajno smanjenje proračunskog manjka kako bi se što bolje uskladile

<sup>2</sup> Vidi: Jelčić, B., Lončarić-Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H., Mijatović, N., Hrvatski fiskalni sustav, Zagreb, 2004. god., str. 298.

<sup>3</sup> Proračunski prihodi priljevi su novca od financijske imovine i zaduživanja

<sup>4</sup> Proračunski rashodi propisani su zakonom i propisima donesenim na temelju zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u proračunu i financijskim planovima proračunskih korisnika

<sup>5</sup> Vidi: Jelčić, B., Lončarić-Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, 2002. god., str. 607.

<sup>6</sup> Vidi: Wittmann, W.: Einführung in die Finanzwissenschaft, III. Teil, o. c., str. 34–36.

s fiskalnim pravilima EU. Cilj svake zemlje članice EU je dovođenje salda proračuna opće konsolidirane države blizu ravnoteže ili ostvarivanje blagog suficita.

### 2.2. OBIJEŽJA PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE

Zakon o proračunu uređuje planiranje, izradu, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i dugovima, upravljanje javnim dugom, zaduživanje i jamstvo države te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski odnosi u javnom sektoru, računovodstvo, unutarnji i proračunski nadzor.

Proračunski prihodi i rashodi utvrđuju se prije početka godine za koju se proračun donosi. Proračunski prihodi porezni su i ostali prihodi koji su zakonom i drugim propisima donesenim na temelju zakona propisani kao obvezni, prihodi od prodaje nefinancijske imovine i ostali prihodi za koje ne postoji zakonska obveza davanja.

Proračunski rashodi propisani su zakonom i propisima donesenima na temelju zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u proračunu i financijskim planovima proračunskih korisnika. Proračunski izdaci odjelju su novca za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Proračunski primici priljevi su novca od financijske imovine i zaduživanja. Proračun mora biti uravnotežen – ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke.

Državni proračun Republike Hrvatske donosi se za razdoblje od jedne fiskalne godine koja se u Republici Hrvatskoj poklapa s kalendarskom godinom<sup>7</sup>.

Sredstva proračuna koriste se za financiranje poslova, funkcija i programa državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih korisnika proračuna u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje, te prava primatelja sredstava proračuna utvrđenih zakonima i drugim propisima donesenim na temelju zakona.

Izrada i izvršavanje proračuna temelji se na četiri načela:

- Načelo zakonitosti
- Načelo učinkovitosti
- Načelo ekonomičnosti
- Načelo transparentnosti

Vlada, odnosno poglavarstvo odgovorno je svojem predstavničkom tijelu za planiranje i izvršavanje proračuna, o čemu ga izvještava na načinu propisan Zakonom o proračunu.

Ministarstvo financija ima dužnost pokrenuti proces planiranja i izrade državnog proračuna. Državni proračun donosi Sabor, odnosno predstavničko tijelo za proračunsku godinu koja odgovara kalendarskoj godini, i to prije početka godine na koju se odnosi. Ministarstvo financija, odnosno upravno tijelo za financije, planira i izvršava proračun te o tome izvještava nadležno izvršno tijelo odnosno Vladu.

Uz državni proračun donosi se zakon o izvršavanju državnog proračuna, a uz proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi se odluka o izvršavanju proračuna.

<sup>7</sup> Proračunska godina razdoblje je od dvanaest mjeseci, koje počinje 1. siječnja a završava 31. prosinca kalendarske godine

### 2.3. SADRŽAJ PRORAČUNA

Proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa. Opći dio proračuna čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja. Poseban dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću proračunsku godinu.

Račun prihoda i rashoda državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se od :

- 1) Prihoda:
  - Porezi<sup>8</sup>
  - Doprinosi za obvezna osiguranja
  - Pomoći iz inozemstva i od pravnih osoba u Republici Hrvatskoj
  - Donacije
  - Administrativne i sudske pristojbe i prihodi prema posebnim propisima
  - Ostali prihodi (prihodi ostvareni obavljanjem osnovnih i ostalih poslova na tržištu i kazne)
  - Prihodi od prodaje nefinancijske imovine
- 2) Rashoda:
  - Za zaposlene, materijalni i financijski rashodi
  - Za subvencije, pomoći, državne potpore i naknade
  - Za dotacije i ostali rashodi
  - Za nabavu nefinancijske imovine
  - U Računu financiranja iskazuju se primici od financijske imovine i primljeni krediti te izdaci za financijsku imovinu i za otplatu zajmova i kredita.

### 3. IZRADA PRORAČUNA

U državnom proračunu i proračunima jedinica lokalne samouprave utvrđuju se veličine izdataka za javne potrebe koje treba zadovoljiti u tijeku jedne fiskalne godine, te iznosi prihoda kojima će se financirati te javne potrebe<sup>9</sup>.

Izrada državnog proračuna temelji se na procjeni gospodarskog razvoja i makroekonomskih pokazatelja izloženima u propisima koje donose Sabor, Vlada i ministar financija u skladu sa svojim djelokrugom i nadležnostima.

Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje predlaže Vladi najkasnije do konca travnja. Vlada donosi smjernice najkasnije do

<sup>8</sup> Porezni sustav Republike Hrvatske u ovom trenutku poznaje 22 oblika poreza:

porez na dodanu vrijednost, porez na dobit, porez na dohodak, posebni porez na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove, posebni porez na naftne derivate, posebni porez na alkohol, posebni porez na pivo, posebni porez na bezalkoholna pića, posebni porez na duhan i duhanske proizvode, posebni porez na kavu, posebni porez na luksuzne proizvode, posebni porez na premije osiguranja od automobilske odgovornosti i premije kasko osiguranja cestovnih vozila, porez na naslijeđstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automatske igre, prirez porezu na dohodak, porezna potrošnja, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina i porez na promet nekretnosti

<sup>9</sup> Loc.cit., vidi bilješku 2. ovoga rada, str. 336.

stredine svibnja tekuće godine. Na osnovi smjernica Vlade Ministarstvo financija dostavlja proračunskim korisnicima i izvanproračunskim korisnicima upute za izradu prijedloga državnog proračuna. Proračunski korisnici dužni su dostaviti usklađene prijedloge financijskih planova nadležnom ministarstvu do 15. lipnja tekuće godine, a nadležna su ih ministarstva i druga državna tijela dužna dostaviti Ministarstvu financija do kraja tekuće godine. Smjernice i upute za izradu državnog proračuna Ministarstvo financija dostavlja izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna i jedinicama lokalne i područne samouprave do kraja svibnja tekuće godine. Ministarstvo financija izrađuje nacrt državnog proračuna i konsolidiranog proračuna države za proračunsku godinu te ga dostavlja Vladi do 15. listopada tekuće godine. Vlada Republike Hrvatske utvrđuje prijedlog proračuna i konsolidirani proračun te ga dostavlja Saboru na donošenje do 15. studenoga tekuće godine. Hrvatski sabor donosi proračun Republike Hrvatske do konca tekuće godine za iduću proračunsku godinu, a proračune jedinica lokalne samouprave donose njihova predstavnička tijela.

Nacrt proračuna (kao i prijedlog proračuna i sam proračun) sastoji se od općeg i posebnog dijela. Opći dio proračuna čini Račun prihoda i Račun rashoda te Račun financiranja. Prihodi državnog proračuna Republike Hrvatske su s obzirom na izvor grupirani u sljedeće vrste: (1) porezni prihodi, (2) neporezni prihodi, (3) kapitalni prihodi, te (4) potpore.<sup>10</sup>

Porezni prihodi državnog proračuna iskazani su prema sljedećoj strukturi:

- porez na dohodak
- porez na dobit
- porez na promet nekretnina
- porez na dodanu vrijednost
- trošarine (na naftne derivate, na alkohol i alkoholna pića, na pivo, na bezalkoholna pića, na duhanske prerađevine, na kavu, na uvoz motornih vozila, na luksuzne proizvode)
- porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije (carinu, carinske i ostale uvozne pristojbe), te
- ostali porezi

Neposredne prihode državnog proračuna čine:

- višak prihoda nad rashodima Hrvatske narodne banke
- dio dobiti javnih poduzeća
- prihodi od kamata
- upravne i sudske pristojbe
- prihodi tijela državne uprave
- naknada za ceste, te
- ostali neporezni prihodi

Kapitalne prihode državnog proračuna čine:

- prihodi od prodaje državnih stanova
- prihodi od prodaje vojnih stanova
- prihodi od privatizacije, te
- ostali kapitalni prihodi

Posebni dio proračuna sadrži potanak raspored javnih izdataka po nosiocima, korisnicima i namjenama. U posebnom dijelu Državnog proračuna Republike Hrvatske, javni izdaci su podijeljeni

<sup>10</sup> Loc.cit., vidi bilješku 2. ovoga rada, str. 338.

ljeni na veći broj korisnika, a unutar svakog razdjela izdaci su raščlanjeni na pojedine namjene. (materijalni troškovi, troškovi za kupnju dobara i usluga, investicije, transferi, itd.).<sup>11</sup>

#### 4. PRORAČUNSKO RAČUNOVODSTVO

Proračunskim računovodstvom uređuju se poslovne knjige, knjigovodstvene isprave i obrađena podataka, sadržaj računa računskog plana, priznavanje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, procjenjivanje bilančnih pozicija, revalorizacija, financijsko izvještavanje i druga područja u svezi s proračunskim računovodstvom.

Poslovne knjige proračunskog korisnika jesu dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige, a njihovu vrstu, oblik i sadržaj propisuje ministar financija.

Priznavanje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka događaja. Proračun i proračunski korisnici moraju sastavljati financijske izvještaje o stanju i strukturi, te promjenama u vrijednosti i obujmu imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda, rashoda, primitaka i izdataka, odnosno novčanih tijekova. Financijska izvješća sastavljaju se za razdoblja u tijeku godine i za tekuću proračunsku godinu. Financijska izvješća za razdoblja u tijeku godine čuvaju se do donošenja godišnjega financijskog izvješća, a godišnje financijsko izvješće čuva se trajno i u izvorniku.

Zaključni (godišnji) obračun proračuna je instrument kojim izvršna vlast polaže račun predstavnikom tijelu o tome kako su izvršavali proračun. Naime, proračun je plan prihoda i izdataka, a zaključni obračun proračuna je dokument kako je taj plan ostvaren. Sa zaključnim obračunom utvrđuje se kako su ostvareni proračunski prihodi i u kojoj su mjeri zadovoljene javne potrebe predviđene proračunom. Zaključni proračun ima mnogo sličnosti sa samim proračunom. To se ogleda: (1) u istom postupku izrade i donošenja, (2) u primjeni iste klasifikacije i za javne prihode i za javne izdatke, (3) podjeli zaključnog računa proračuna na opći i posebni dio, te (4) u načinu objavljivanja zaključnog računa proračuna.<sup>12</sup>

##### 4.1. PRORAČUNSKI NADZOR

Proračunski je nadzor postupak nadziranja zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava kojim se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti, te mjere za poboljšanje stanja. Nadzor obuhvaća računovodstvene, financijske i ostale poslovne dokumente proračunskih korisnika.

Ministar financija donosi pravilnik o proračunskom nadzoru u kojem propisuje ciljeve, djelokrug, sadržaj, način i uvjete, ovlaštenu osobu proračunskog nadzora i mjere proračunskog nadzora.

Pojam proračunskog nadzora susreće se u financijskoj teoriji i praksi u užem i širem smislu. Pod pojmom proračunskog nadzora u užem smislu, podrazumijeva se nadzor nad izvršenjem proračuna. To zapravo znači da taj nadzor obuhvaća nadzor nad ostvarenjem javnih prihoda u iznosima i po propisima koji su doneseni, raspored tih prihoda po korisnicima, te nadzor

nad uporabom tih sredstava. Pod pojmom proračunskog nadzora u širem smislu, podrazumijeva se nadzor nad cjelokupnim financijskim poslovanjem političko-teritorijalne zajednice, odnosno nad cjelokupnim proračunskim tijekom od faze izrade nacrtu i prijedloga proračuna do njegovog izvršenja. Proračunski nadzor treba zapravo utvrditi dvije bitne činjenice. Prva činjenica odnosi se na pitanje zakonitosti samog proračuna, to jest, je li načelo zakonitosti poštovano u svim fazama njegove izrade i donošenja. A druga činjenica odnosi se na pitanje racionalne i efikasne uporabe proračunskih sredstava koja se utvrđuju, prije svega, na osnovi podataka zaključnog računa. Zadovoljavajući odgovor na oba postavljena zahtjeva može osigurati samo proračunski nadzor shvaćen u širem smislu.<sup>13</sup>

Proračunski nadzor poslovanja proračunskog korisnika obavlja se izravnim nadzorom kod proračunskog korisnika i analizom njegovih financijskih izvješća. Osoba ovlaštena za proračunski nadzor dužna je čuvati državnu, vojnu, profesionalnu i poslovnu tajnu.

#### 5. PRORAČUN EUROPSKE UNIJE

Proračun Europske unije (EU) jedini je centralizirani instrument provođenja «zajedničke» fiskalne politike na razini EU. Ostatak fiskalnog sustava EU može se promatrati kao skup raznih pravila i ugovora putem kojih zemlje članice usklađuju i koordiniraju ostale segmente fiskalne politike. EU je konfederacija, odnosno složena politička i ekonomska tvorevina, te je u tom segmentu potrebno promatrati i proračun EU-a kojim se financira samo ograničen broj zajedničkih funkcija.<sup>14</sup>

Proračun kao financijski okvir djelovanja Unije iskazuje sve vrste prihoda i rashoda Europske zajednice, uključujući Europski socijalni fond, kao i administrativne troškove zajedničke vanjske i sigurnosne politike te suradnju u području pravosuđa i unutarnjih poslova. EU donosi proračun na razdoblje od šest godina.

Temeljna funkcija proračuna EU-a je financiranje zajedničkih funkcija i politika EU-a odnosno potrebe konfederacije zemalja zastupljenih u EU. Glavni instrument neovisnosti EU-a su odgovarajuća financijska sredstva kako bi ona mogla financirati politiku koju provodi.

Proračun EU-a financijski je instrument u kojemu se prikupljaju sredstva za financiranje javnih rashoda EU-a.<sup>15</sup>

Proračun određuje iznos rashoda koji trebaju biti raspoređeni u svako područje politike u koje je EU uključen.

Posebna vrsta postupka za usvajanje proračuna EU-a uređena je člankom 272 Ugovora o EZ-u. Radi izvršavanja svojih zadaća EU ima proračun iz kojeg se financiraju sve aktivnosti i operacije EU-a. Financijski sustav Zajednice temelji se na srednjoročnom programiranju rashoda koje se naziva financijskom perspektivom<sup>16</sup>. Financijska perspektiva EU-a definira okvir za proračun-ske prioritete Zajednice tijekom razdoblja od sedam godina.

Europski čelnici 17. prosinca 2005. na sastanku u Bruxellesu postigli su sporazum o novom sedmogodišnjem financiranju Unije. Troškovi EU-a u razdoblju 2007.-2013. neće se podići iznad

<sup>13</sup> Loc. cit., vidi bilješku 2. ovog rada.

<sup>14</sup> Vidi: Šimović, H., Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 29 (3), Zagreb, 2005. god., str. 299-315.

<sup>15</sup> Vidi: Đurđević, Z., Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 28(2), Zagreb, 2004. god., str. 197.

<sup>16</sup> Financijska perspektiva temelji se na međuinstitucijskom sporazumu između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, a određuje godišnje granice rashoda

<sup>11</sup> Vidi: Šimović J., Državni proračun, Zbornik radova Današnja financijska znanost, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1999. god., str. 203.

<sup>12</sup> Loc. cit., vidi bilješku 2. ovog rada, str. 344.

1,045% bruto domaćeg proizvoda Unije. Novi proračun težak je 862,4 milijarde eura. U novom sedmogodišnjem proračunu najviše će profitirati Poljska koja će u tom razdoblju dobiti 59,7 milijarda eura. Nova financijska perspektiva za razdoblje 2007.-2013. popularno je nazvana Agenda<sup>17</sup> 2007. Rashodi proračuna EU-a prema prijedlogu nove financijske perspektive dijele se na:

- Održivi razvoj
  - a) Konkurentnost za rast i zaposlenost
  - b) Kohezija za rast i zaposlenost
- Upravljanje i zaštita prirodnih resursa
- Građanstvo, sloboda, sigurnost i pravda
- EU kao globalni partner
- Administracija

U novoj financijskoj perspektivi<sup>18</sup> najveći izdaci predviđeni su za poljoprivrednu politiku s najvećom pojedinačnom stavkom koja se odnosi na Upravljanje i zaštitu prirodnih resursa. Osnovna promjena u sferi vlastitih prihoda trebala bi biti stabilnost postojećih prihoda. Uvođenjem novih vlastitih prihoda koji bi se trebali temeljiti na porezu na profit, prihodima na osnovi PDV-a, te energetskim porezima rezultiralo bi napuštanjem prihoda od BNP-a.

Postupak izrade, usvajanja i izvršenja proračuna EU-a, njegova struktura i temeljna načela regulirana su pravnim propisima primarnog prava Europske zajednice odnosno osnivačkim ugovorima.

Proračunska načela su pravila kojih se treba držati pri sastavljanju, donošenju i izvršenju proračuna.

Financijska perspektiva za razdoblje 2007.-2013. je nešto izmijenjena u odnosu na prethodnu. Zbog brojnih pritisa i mogućih reakcija na značajnije promjene u novoj financijskoj perspektivi, Komisija je u svojem prijedlogu izvršila samo kozmetičke promjene nastojeći da nova financijska perspektiva ne ostupa značajnije od Agende 2000. Ipak, Komisija je izrazila odlučnost kako u sljedećih deset godina treba najviše pozornosti obratiti na tri prioriteta<sup>19</sup>. Jača integracija jedinstvenog europskog tržišta zbog mobiliziranja ekonomske, socijalne politike te politike okoliša sve radi postizanja održivog razvoja

- Davanje pravog značenja konceptu «europskog državljanstva» kroz područja pravde, slobode, sigurnosti i ponude osnovnih javnih dobara i usluga
- Uspostavljanje koherentne uloge za Europu kao globalnog partnera. Postizanje tog cilja leži na temeljnim vrijednostima europske integracije, a to su regionalna odgovornost, održivi razvoj te doprinos razvoju civilnog društva i strateške sigurnosti.

Prema tim prioritetima predložene su i nove stavke proračunskih rashoda. Prema prijedlogu Komisije, ti ciljevi bi se ostvarili kroz pet stavki proračuna EU za razliku od prethodne financijske perspektive (Agende 2000) gdje ih je bilo sedam. Smanjivanjem stavki proračuna EU-a željelo se pojednostaviti postojeći sustav financiranja EU-a te učiniti postojeći sustav manje rigidnim. Time bi se postigla veća učinkovitost u postizanju prethodno spomenutih ciljeva koji se planiraju izvršiti u narednom desetogodišnjem razdoblju.

<sup>17</sup> Termin agenda u doslovnom značenju izraz znači «ono što treba učiniti». Uglavnom se odnosi na skup tema koje treba raspraviti na nekom sastanku, ali ga političari koriste i u žargonu kako bi označili «stvari koje žele postići»

<sup>18</sup> Financijska perspektiva temelji se na međuinstitucijskom sporazumu između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, a određuje godišnje granice rashoda

<sup>19</sup> EU Budget, (2006). Towards a new financial framework 2007-2013. Dostupno na: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s27000.htm#RESSOURCES>

Europska komisija odgovorna je za upravljanje i provedbu proračuna EU-a te za politike i programe koje usvoje Parlament i Vijeće. Primjer je takve odgovornosti uloga koju Komisija ima u politici tržišnog natjecanja, gdje nadzire kartele i spajanja, te osigurava da zemlje EU-a ne subvencioniraju svoje privredne grane na način kojim se narušava tržišno natjecanje. Komisija ima odgovornost i za upravljanje i izvršavanje proračuna EU-a. Proračun detaljno pregledava i provjerava Europski revizorski sud. Nakon što Europski revizorski sud preispita proračun, on se šalje Europskom parlamentu<sup>20</sup>.

## 6. OBILJEŽJA PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE

Proračun Europske unije u odnosu na klasične proračune nacionalnih država ima niz posebnosti koje proizlaze iz pravnog, političkog i ekonomskog položaja Europske unije.

Proračun EU relativno je malen, ali bitan instrument provođenja fiskalne politike sa središnje, odnosno supranacionalne razine EU-a. Zbog političkih i konstitutivnih ograničenja koja postoje u EU on se po svojim obilježjima bitno razlikuje od «klasičnih» proračuna nacionalnih država. Zbog složene strukture i političkog odlučivanja o fiskalnim pitanjima u EU preraspodjela ograničenih sredstava temelji se na postizanju što veće ekonomske i socijalne kohezije unutar EU-a<sup>21</sup>.

Osnovne funkcije «klasičnog» proračuna su provođenje fiskalne (proračunske) politike i politike transfera između (različito razvijenih) regija odnosno pojedinaca. Fiskalna politika uključuje upravljanje proračunskim prihodima i rashodima, odnosno upravljanje deficitom/suficitom proračuna zbog njegovog utjecaja na agregatnu potražnju. Bez obzira na razlike u proračunskim politikama, postoje određene zakonitosti koje vrijede za svaki «klasični» proračun određene nacionalne države. Prvo, svaki proračun mora biti dovoljno velik u odnosu na društveni proizvod kako bi mogao utjecati na ekonomski kretanja. Drugo, mora postojati mogućnost stvaranja proračunskih deficita ili suficita s kojima bi se moglo djelovati na ciklička kretanja u gospodarstvu. I kao treće, fiskalna i monetarna politika trebale bi biti koordinirane kako bi zajednički usmjeravale gospodarstvo u određenom smjeru<sup>22</sup>. Proračun EU-a je financijski okvir djelovanja Unije u kojem se iskazuju sve vrste prihoda i rashoda Europske zajednice, uključujući Europski socijalni fond, kao i administrativne troškove zajedničke vanjske i sigurnosne politike te suradnje u području pravosuđa i unutarnjih poslova. EU donosi proračun na razdoblje od šest godina.

Ukupna sredstva kojima raspolaže EU ograničena su na 1,24% BDP-a Unije i predstavljaju tek oko 2,5% zbroja nacionalnih proračuna država članica.

Proračun koji se financira iz tzv. vlastitih prihoda koji nisu podložni međuvladnim pregovorima specifičnost je EU-a kao međunarodne organizacije. Vlastiti prihodi obuhvaćaju:

- Prihode od carina
- Uvozne poljoprivredne pristojbe
- Udio u prihodima što ih države članice ostvaruju od poreza na dodanu vrijednost
- Uplate država članica koje su razmjerne njihovu BDP-u<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Hylleberg, E., Indset, M., Kostovska, S., 2006. «Pružnik o EU za državne službenike u RH», Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, 2006.

<sup>21</sup> Loc. cit., vidi bilješku 14. ovoga rada.

<sup>22</sup> Vidi: Jasić, Z., Budžet i privredni razvoj, Zagreb, 1982. god., Narodne novine i Ekonomski institut.; Jurković, P., Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi, Zagreb, 1989. god., Informator.; Peacock, A. & Shaw, G.K., The Economic Theory of Fiscal Policy, London, 1976. god., George Allen & Unwin Ltd.

<sup>23</sup> Čine polovicu ukupnih sredstava kojima raspolaže proračun EU-a

Prihodna i rashodna strana proračuna EU razlikuju se od proračuna nacionalnih država, uzmemo li u obzir veličinu gospodarstva koje pokriva relativno je malen, zovemo ga «računovodstveni proračun»<sup>8</sup>. Iz proračuna EU-a zaduživanje je izuzeto kao i posuđivanje korisnicima proračuna.

Proračun EU-a temelji se na nekoliko načela: jedinstvo, univerzalnost, godišnje razdoblje, ravnoteža, specifikacija i monetarna jedinica.

Proračun EU-a u svim ovim segmentima je specifičan i mnoga prethodno spomenuta pravila zbog političkih i konstitutivnih rješenja koja karakteriziraju EU ne vrijede<sup>24</sup>. U usporedbi s klasičnim nacionalnim proračunima te se razlike ogledaju u nekoliko osnovnih osobina proračuna EU-a: 1) prihodna i rashodna strana proračuna EU-a razlikuju se od proračuna nacionalnih država; 2) proračun EU-a je relativno malen u odnosu na veličinu gospodarstva koje pokriva; 3) strože je čvršće je reguliran, iz čega proizlazi činjenica da je strogo uravnotežen; s tim u skladu, 4) iz njega je izuzeto zaduživanje, ali i posuđivanje sredstava korisnicima proračuna<sup>25</sup>.

Proračun EU-a potpuno je različit od «običnih» nacionalnih proračuna<sup>26</sup>.

Komisija, Vijeće i Parlament<sup>27</sup> sudjeluju s različitim ovlastima u donošenju proračuna EU-a. Njihove ovlasti razlikuju se s obzirom na to odlučuje li se o obveznim ili neobveznim rashodima.

Struktura fiskalnog sustava EU-a svodi se na proračun EU-a kao jedini instrument vođenja fiskalne politike sa središnje, supranacionalne razine EU-a. Ostatak fiskalnog sustava se može promatrati kao skup raznih pravila i dogovora preko kojih zemlje članice harmoniziraju i koordiniraju ostale segmente fiskalne politike. To se prvenstveno odnosi na harmonizaciju oporezivanja te na koordinaciju stabilizacijskih fiskalnih (proračunskih) politika kroz Pakt o stabilnosti i rastu te Maastrichtske kriterije konvergencije.

Uz proračun EU-a, kao drugi segment fiskalnog sustava EU-a možemo promatrati usklađivanje (harmonizaciju) poreznih sustava. Nametanje poreza je u isključivoj nadležnosti vlada zemalja članica EU-a, a porezni propisi pripadaju nacionalnom poreznom sustavu određene zemlje članice. Ipak, budući da je članstvo u EU utemeljeno na međunarodnom ugovoru koji za članice sadrži razna prava i obveze, njihov porezni suverenitet je ograničen, odnosno podijeljen između EU-a i zemalja članica. U cilju jačanja zajedničkog unutarnjeg tržišta, EU je raznim smjernicama i drugim pravnim propisima utjecala na formiranje poreznih sustava zemalja članica EU-a i na taj način fiskalnu harmonizaciju iskoristila kao alternativni pristup fiskalnom federalizmu.

<sup>24</sup> Vidi: Holmes, P., «The political economy of the European integration process» in D.A. Dyker (ed.), *The European Economy*. Addison Wesley Longman, 1999. god., str. 43-63.

<sup>25</sup> Vidi: Grgić, M., Bilas, V., Šimović, H., *Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije*, Serija članaka u nastajanju Članak broj 06-14, Ekonomski fakultet – Zagreb Sveučilište u Zagrebu 2006. god.

<sup>26</sup> Više o tome: Ardy, B., «The development of the EU Budget and EMU». U Baimbridge, M. & Whyman, P. (ed.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge, 2004 god., str. 83-100.

<sup>27</sup> Ovakav sustav uveden je Prvim Delorovim paketom 1988. godine zbog proračunskih kriza u 80-tim godinama. Nakon Prvog Delorovog paketa (1988.-92.), slijedio je Drugi Delorov paket za razdoblje 1993.-99. Tekuća perspektiva, popularno nazvana Agenda 2000, donesena je 1999. godine u Berlinu za razdoblje od 2000. do 2006., a nakon dugih i iscrpnih pregovora donesena je i nova financijska perspektiva za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

U EU teži se harmonizaciji<sup>28</sup> poreznih sustava radi postizanja sljedećih ciljeva<sup>29</sup>

- osnivanje zajedničkog tržišta i ukidanje fiskalnih prepreka koje remete konkurenciju na zajedničkom tržištu;
- s tim u svezi, ukidanje fiskalnih smetnji što utječu na slobodno kretanje roba, ljudi i kapitala na cijelom području EU-a<sup>30</sup>;
- postupno međusobno približavanje ekonomskih politika zemalja članica;
- uvođenje niza zajedničkih politika u različitim područjima;
- omogućiti financiranje EU-a vlastitim sredstvima;
- osigurati ekonomsku neutralnost fiskalnih sustava zemalja članica u pogledu geografske alokacije resursa i poštivanja načela nediskriminacije poreznih subjekata i proizvođa u svezi s njihovom rezidencijom i podrijetlom;
- učiniti harmonizaciju fiskalnih sustava članica EU-a instrumentom ubrzanja procesa integriranja i međuzavisnosti nacionalnih gospodarstva.

Pravni instrument usklađivanja na području oporezivanja među članicama jesu smjernice. Njima se propisuje uređenje određenih odnosa, a članice su obvezne u svoja zakonodavstva unijeti odredbe kojima se postižu ciljevi određeni smjernicama<sup>31</sup>.

Treći segment fiskalnog sustava EU-a ogleda se u koordinaciji stabilizacijskih proračunskih politika zemalja članica putem fiskalnih pravila EU-a. Fiskalna pravila se prije svega odnose na Pakt o stabilnosti i rastu ali i na Maastrichtske kriterije konvergencije. Okruženje koje je utjecalo na razvoj današnjeg fiskalnog sustava EU-a, utjecalo je i na koordinaciju proračunskih politika zemalja članica EU-a. U tom kontekstu posebno je naglašena potreba očuvanja fiskalne discipline unutar monetarne unije. Osnovni cilj Pakta je sprječavanje pojave prekomjernih proračunskih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim financijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar Ekonomske i monetarne unije (EMU). Način na koji se Pakt izvršava temelji se na multilateralnom nadzoru proračunskih pozicija te na raznim procedurama u slučaju prekomjernog deficita<sup>32</sup>.

Priključenje Hrvatske EU donijet će osim učinaka na prihode i rashode proračuna i promjene u načinu vođenja fiskalne politike. Proračun EU-a iako zanemariv u odnosu prema proračunima zemalja članica, kroz fiskalnu politiku postaje instrument ekonomske politike na razini cijele Unije.

Usklađivanje hrvatskog poreznog sustava sa smjernicama EU-a moglo bi donijeti nove prihode od trošarina, i to na nafte derivate, dok se smanjenje prihoda očekuje zbog uplate dijela carina u proračun EU-a te zbog usklađivanja carinskog sustava. Najznačajniju novu stavku za prora-

<sup>28</sup> Harmonizacija- jedinstvo raznolikosti, usklađivanje, približavanje, prilagođavanje pojedinih poreza, poreznih sustava i mjera porezne politike među državama.

<sup>29</sup> Vidi: Bogoev, K., «Fiskalna harmonizacija i fiskalni federalizam». U P. Jurković (ur.) *Sistem i politika društvenog financiranja*, Ekonomski institut, Zagreb, 1987 god., str. 359.; Brümmerhof, D., *Javne financije*, Mate, Zagreb, 2000. god., str. 377.

<sup>30</sup> Jedno od najvećih dostignuća EU sigurno je stvaranje područja bez unutarnjih granica u kojem se ljudi, roba, usluge i kapital mogu slobodno kretati. Zajednički nazivnik za te četiri slobode jest «the four freedoms» ili četiri slobode. Četiri slobode kretanja temelj su unutarnjeg tržišta. Razvoj unutarnjeg tržišta, jačanje monetarne unije u ekonomske integracije osnovni su zadaci porezne politike EU-a.

<sup>31</sup> Vidi: Arbutina, H., Kulis, D. & Pitarović, M., «Usporedba i usklađivanje hrvatskog poreznog sustava s poreznim sustavima Europske unije» U: K. Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, IJF i Zaklada Fridrich Ebert, Zagreb, 2002. god., str. 85.

<sup>32</sup> Vidi: Šimović, H., «Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu», *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu* 3, 2005 god., str. 75-88.

čin činit će prihodi u obliku različitih transfera iz proračuna EU-a, jer će dio tih transfera zbog učinaka supstitucije smanjiti rashode hrvatskog proračuna. Međutim, dio transfera će zbog potrebe predfinanciranja i sufinanciranja projekata povećati rashode proračuna. Značajno povećanje rashoda bit će ponajprije posljedica uplata u proračun EU-a, ali i nužnih investicija u područje infrastrukture i okoliša. Zbog usklađivanja sustava državnih potpora s pravilima EU-a mogu se očekivati značajne fiskalne uštede, iako je nemoguće predviđati kada bi se to moglo očekivati. Većinu budućih članica još očekuje značajno smanjenje proračunskog manjka kako bi se uopće uskladle s fiskalnim pravilima EU-a. Nadalje, budući da su ta pravila krojena po mjeri njezinih sadašnjih članica, od kojih će se nove članice značajno razlikovati u nekoliko čimbenika važnih za oblikovanje makroekonomske politike, nove će članice morati usvojiti nešto drugačiji pristup vođenju fiskalne politike kako ne bi prekršile zajednička pravila. Hrvatska će imati veće neto transfere iz proračuna EU-a od uplata ali ta činjenica ne znači da priključenje neće donijeti dodatne troškove za hrvatski proračun<sup>33</sup>

### 6.1. SPECIFIČNOSTI PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE NA STRANI JAVNIH PRIHODA

Proračun EU-a potpuno se financira iz vlastitih sredstava (čl.269. UFEZ-a). Prihode proračuna EU-a čini sustav vlastitih prihoda. Sustav vlastitih prihoda proračuna EU-a utemeljen je 1970. U vlastite izvore prihoda pripadaju tzv. tradicionalni vlastiti prihodi, uvozne carine i poljoprivredne pristojbe. Osim tradicionalnih vlastitih prihoda u vlastite prihode pripada dio poreza na dodanu vrijednost (PDV) i prihod utemeljen na BDP-u zemalja članica. Ostale izvore prihoda čine porez na dohodak i pristojbe koje plaća osoblje institucija EU-a, prihodi od kamata i jamstava, prihodi od kazni i drugi prihodi. Vlastite prihode EU ne ubire samostalno već to čine države članice u njezino ime. Dakle, prihodi proračuna EU-a dijele se na sljedeće:

- Uvozne carine<sup>34</sup>
- Poljoprivredne pristojbe<sup>35</sup>
- Prihode na osnovi poreza na dodanu vrijednost<sup>36</sup>
- Prihode na osnovi bruto nacionalnog proizvoda<sup>37</sup>
- Ostale izvore prihoda<sup>38</sup>

Iako proračun EU-a ima vlastite i neovisne prihode, oni su u osnovi razlikuju od prihoda klasičnih proračuna nacionalnih država. Prihodi proračuna EU-a potječu od poreznih prihoda na-

<sup>33</sup> Vidi: Cuculić, J., Faulend, M. & Šošić, V., «Fiskalni aspekti pridruživanja: možemo li u Europku uniju s proračunskim deficitom?» U: K. Ott (ur.), Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi, IJF i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb 2004. god, str. 47-74.

<sup>34</sup> Carine i ostala davanja koja se ubiru na temelju Zajedničke carinske tarife pri uvozu proizvoda iz zemalja izvan EU-a

<sup>35</sup> Među poljoprivredne pristojbe pripadaju carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda i davanja za šećer i glukozu. Ta se davanja ubiru pri trgovini sa zemljama izvan EU, u sklopu Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP-a) te proizvodnje i skladištenja šećera i glukoze. U lipnju 2005. god. postignut je sporazum o ukidanju subвенција proizvođačima šećera u EU. Uvozne carine i poljoprivredne pristojbe su prvi vlastiti prihodi koji datiraju još od 1970. god. kada je utemeljen sustav vlastitih prihoda. Zbog toga se još nazivaju tradicionalnim vlastitim prihodima.

<sup>36</sup> Ti se prihodi za svaku zemlju utvrđuju primjenom jedinstvene stope na harmoniziranu poreznu osnovicu koja se utvrđuje prema određenim pravilima EU-a. Od 1999. god. ta osnovica ne smije prijeći 50% BDP-a država članica, a predviđeno je smanjivanje jedinstvene stope iz godine u godinu.

<sup>37</sup> Taj se prihod izračunava tako da se određena stopa primijeni na razliku između BNP-a svake zemlje članice i harmonizirane osnovice PDV-a

<sup>38</sup> Ostale izvore prihoda čine porez na dohodak i pristojbe koje plaća osoblje institucija EU-a, prihodi od kamata i jamstava, prihodi od kazni i drugi prihodi.

cionalnih proračuna zemalja članica i kontroliraju ih nacionalne vlade. Proračun EU-a nema klasične porezne prihode kao što su PDV, porez na dobit i dohodak. Druga osnovna razlika između proračuna EU-a i nacionalnih proračuna jest da središnji proračun prikuplja većinu poreznih prihoda i raznim transferima financijski pomaže proračune nižih razina vlasti. U kontekstu EU-a niže razine vlasti odnosno zemlje članice EU-a kontroliraju porezne prihode i iz njih se izvode prihodi kojima se financira proračun EU-a. Najvažniji razlog što proračun EU-a ne sudjeluje u većjoj alokaciji, ali i redistribuciji sredstava jest njegova veličina. Prihodi nacionalnih proračuna kreću se od 15 do 50% BDP-a za pojedinu državu, dok se taj isti odnos u EU kreće oko 1%<sup>39</sup>.

### 6.2. SPECIFIČNOSTI PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE NA STRANI JAVNIH RASHODA

Rashodi proračuna EU-a planiraju se srednjoročno, u sklopu tzv. sustava financijske perspektive, instrumenta kojim EU provodi proračunsku disciplinu postavljanjem gornjih granica rashoda na osnovi raspoloživih prihoda (sustav vlastitih prihoda). Sustav financijske perspektive utvrđuje se međuinstitucionalnim sporazumom između Parlamenta, Vijeća i Komisije<sup>40</sup>.

Sredstva za provedbu zajedničkih politika EU-a dodjeljuju se rashodima proračuna EU-a. Iz proračuna EU-a financiraju se područja za koja su zemlje članice prenijele svoje ovlasti na EU. Rashode proračuna EU-a možemo podijeliti na sedam skupina.

- Poljoprivreda<sup>41</sup>
- Strukturne operacije
- Unutarnje politike
- Vanjske aktivnosti
- Administrativni troškovi
- Rezerve
- Pomoć budućim članicama

Rashodi proračuna EU-a mogu se još podijeliti na obvezatne i neobvezatne rashode. Obvezatni su oni koji proizlaze iz obveza preuzetih ugovorima ili sekundarnim zakonodavstvom, a neobvezatni oni na čije oblikovanje mogu utjecati institucije EU-a. Također, mogu se podijeliti na upravne i operativne rashode. Upravni rashodi su oni koji nisu proizašli iz Ugovora ali odnose se na administrativne troškove EU institucija. Operativni rashodi su svi oni koji se odnose na financiranje konkretnih aktivnosti a ne svrstavaju se među upravne troškove<sup>42</sup>.

U odnosu na proračune nacionalnih država rashodi proračuna EU-a ograničeni su na uzak spektar politika. Dvije značajne skupine rashoda ističu se u proračunu EU-a: zajednička poljoprivredna politika i strukturna politika, dok najveći udio rashoda «klasičnih» proračuna nacionalnih država čine uglavnom rashodi za socijalno osiguranje, zdravstvo, obrazovanje, obranu itd. Veličina proračuna u odnosu na nacionalne proračune je druga važna razlika.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Loc. cit., vidi bilješku 14. ovoga rada.

<sup>40</sup> Loc. cit., vidi bilješku 14. ovoga rada.

<sup>41</sup> Jedna od glavnih tema kao i jedna od glavnih točaka Rimskog ugovora 1957. godine je Poljoprivredna politika EU-a. Najvažnija politika unutar EU-a postala je poljoprivredna politika, ista je postala jedno od područja u kojem je nacionalni suverenitet država članica prenesen u cijelosti na razinu EU-a.

<sup>42</sup> Vidi: Šimović, H., «Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu», Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu 3, 2005. god., str. 75-88.

<sup>43</sup> Izrazito decentralizirane (federalne) države kao SAD i Kanada imaju značajan udio rashoda središnje države u BDP-a od 20,9 %



## 7. PRORAČUN EUROPSKE UNIJE KAO SEGMENT ZAJEDNIČKE FISKALNE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

Jedini zajednički, odnosno centralizirani instrument provođenja fiskalne politike EU-a jest proračun EU-a. Zbog složenosti vertikalne strukture i političkog odlučivanja o fiskalnim pitanjima u EU, redistribucija ograničenih sredstava temelji se na postizanju što veće ekonomske i socijalne kohezije unutar EU-a. U sustavu proračuna EU-a od samog svog početka vrše se razne izmjene koje su najčešće posljedica političkih pritisa pojedinih zemalja članica EU-a. S druge strane, proširenje EU-a, kao i drugi integracijski procesi, utječu na zahtjeve za promjenama unutar proračuna EU-a te stvaraju potrebu za drugačijom raspodjelom sredstava radi postizanja spomenute kohezije među zemljama članicama EU-a. Osim samog proširenja EU-a, pred proračun EU-a stavlja se nekoliko dodatnih zahtjeva kao već uobičajena razilaženja među zemljama neto platišama i neto korisnicima proračuna EU-a zahtijevaju određene promjene, te postojanje razilaženja oko toga kako bi se proračun EU-a trebao financirati – postojećim sustavom transfera ili uvođenjem određenog poreza na razini EU-a. Bez obzira na opravdane potrebe za promjenama, s novom financijskom perspektivom nije došlo do značajnijih promjena u sustavu proračuna EU-a. EU se još uvijek nalazi u ranoj fazi integracije, što sa sobom povlači manju redistribucijsku ulogu na središnjoj razini. Postojeći proračun EU može biti dobar instrument u premošćivanju ekonomskih i regionalnih razlika između zemalja članica EU i instrument postizanja veće i jače integracije<sup>44</sup>.

Kao što se vidi iz usporedne analize proračuna EU-a i proračuna nacionalnih država, EU kao konfederacija nema visok stupanj homogenosti i integriranosti u ponudi osnovnih javnih dobara i usluga te u oporezivanju. U takvoj je situaciji mogućnost da se redistribucijska funkcija snažnije centralizira slaba, posebno u ranim fazama integracije<sup>45</sup>.

U skladu s time, da bi se pomoglo siromašnijim regijama unutar nekog područja, potreban je jak osjećaj pripadnosti, zajedništva i solidarnosti<sup>46</sup>.

odnosno 18,2 %, dok je u EU taj udio iznosio 1,1 % BDP-a EU (IMF, 2004).

44 Loc. cit., vidi bilješku 26. ovoga rada.

45 Mihaljek, D., «Theory and Practice of Confederal Finances» U P. B. Sorensen (ed.), Public Finance in a Changing World. Palgrave Macmillan, 1998. god, str. 208.

46 Harrop, J., «The development of EU budgetary measures and the rise of structural fundings», U Baimbridge, M. & Whyman, P. (ed.), Fiscal Federalism and European Economic Integration. London: Routledge 2004. god, str. 73.

## 8. ZAKLJUČNO

S obzirom na to da će Hrvatska postati punopravna članica u EU fiskalni aspekti pridruživanja EU najatraktivnije su pitanje sadašnjosti i budućnosti. U EU Hrvatska će ući spremna nakon šest godina pregovaranja u trenutku kad je zadovoljila potrebne uvjete.

Zajednička fiskalna politika na razini EU-a još ne postoji, ali Hrvatsku će priključivanje doveći do značajnih promjena u proračunskim prihodima i rashodima.

Državni proračun je u gotovo svim suvremenim državama osnovni instrument financiranja javnih rashoda. Proračun mora biti uravnotežen – ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke.

Državni proračun Republike Hrvatske donosi se za razdoblje od jedne fiskalne godine koja se u Republici Hrvatskoj poklapa s kalendarskom godinom. Proračun EU-a jedini je centralizirani instrument provođenja «zajedničke» fiskalne politike na razini EU. Proračun EU-a donosi se za razdoblje od šest godina.

Bez obzira na to što je proračun Europske unije relativno malen u odnosu na klasične proračune nacionalnih država on ima niz posebnosti koje proizlaze iz pravnog, političkog i ekonomskog položaja Europske unije. Proračun EU-a temelji se na nekoliko načela: jedinstvo, univerzalnost, godišnje razdoblje, ravnoteža, specifikacija i monetarna jedinica.

Odgovarajuća financijska sredstva postaju glavni instrument neovisnosti EU-a kako bi ona mogla financirati politiku koju provodi. Temeljna funkcija proračuna EU-a je financiranje zajedničkih funkcija i politika EU-a odnosno potrebe konfederacije zemalja zastupljenih u EU. Kao posljedica raznih političkih pritisa zemalja članica proračun EU-a stalno dotiču neminovne izmjene. Potrebno je da proračun EU-a kao središnji fiskalni instrument na sebe preuzme sve veće funkcije i odgovornosti unutar postojećih polito-ekonomskih mogućnosti.

Potrebno je pokloniti posebnu pažnju proračunu EU-a kao jedinom zajedničkom odnosno centraliziranom instrumentu provođenja fiskalne politike EU, harmonizaciji poreznih sustava i koordinaciji stabilizacijskih proračunskih politika zemalja članica putem fiskalnih pravila EU-a.

Priključenje Hrvatske EU donijet će osim učinaka na prihode i rashode proračuna i promjene u načinu vođenja fiskalne politike. Proračun EU-a, iako zanemariv u odnosu prema proračunima zemalja članica, kroz fiskalnu politiku postaje instrument ekonomske politike na razini cijele Unije. Uklanjanje ekonomskih i regionalnih razlika između zemalja članica EU-a jedna je od osnovnih zadaća postojećeg proračuna EU-a.



## LITERATURA:

- Arbutina, H., Kuliš, D. & Pitarević, M., «Usporedba i usklađivanje hrvatskog poreznog sustava s poreznim sustavima Europske unije.» U: K. Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, 2002. god, str. 83-105.
- Ardy, B., «The development of the EU Budget and EMU». U Baimbridge, M. & Whyman, P. (ed.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge, 2004. god, str. 83-100.
- Bogoev, K., «Fiskalna harmonizacija i fiskalni federalizam». U P. Jurković (ur.), *Sistem i politika društvenog financiranja*, Ekonomski institut, Zagreb, 1987. god., str. 359.
- Brümmerhof, D., *Javne financije*, Mate, Zagreb, 2000. god., str. 37.
- Cuculić, J., Faulend, M. & Šošić, V., «Fiskalni aspekti pridruživanja: možemo li u Europu uniju s proračunskim deficitom?» U: K. Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*, IJF i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb 2004., str. 47-74.
- Đurđević, Z., «Proračun Europske unije». *Financijska teorija i praksa*, 28(2), 2004. god, str. 181-202.
- Ekonomski leksikon, Zagreb, 1995. god: Leksikografski zavod «Miroslav Krleža» i Masmedia.
- EU Budget, (2006.), *Towards a new financial framework 2007.-2013*. Dostupno na: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s27000.htm#RESOURCES>
- Grgić, M., Bilas, V., Šimović, H., *Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije*, Serija članaka u nastajanju Članak broj 06-14, 2006. god, Ekonomski fakultet – Zagreb Sveučilište u Zagrebu
- Harrop, J., «The development of EU budgetary measures and the rise of structural fundings». U Baimbridge, M. & Whyman, P. (ed.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge 2004. god, str. 73.
- Holmes, P., «The political economy of the European integration process» in D.A. Dyker (ed.), *The European Economy*. Addison Wesley Longman, 1999. god, str. 43-63.
- Hyllseth, E., Indset, M., Kostovska, S., «Priručnik EU za državne službenike u RH», Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, 2006. god.
- Jašić, Z., *Budžet i privredni razvoj*, Zagreb 1982. god: Narodne novine i Ekonomski institut.
- Jurković, P., *Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi*, Zagreb, 1989. god: Informator.
- Jelčić, Bo.; Lončarić-Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb, 2002. god, str. 607.
- Jelčić, Bo.; Lončarić-Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H. & Mijatović, N., *Hrvatski fiskalni sustav*. Zagreb: Narodne novine, 2004. god, str. 298., 336-350., 615.
- Mihaljek, D., «Theory and Practice of Confederate Finances» U P. B. Sorensen (ed.), *Public Finance in a Changing World*. Palgrave Macmillan, 1998. god, str. 208.
- Ministarstvo financija, *Lokalni proračuni* (online). Dostupno na: (<http://www.mfn.hr>)
- Musgrave, R. & P., 1993. *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Peacock, A. & Shaw, G.K., *The Economic Theory of Fiscal Policy*. London, 1976. god, George Allen & Unwin Ltd.
- Porezni leksikon s višeznačnim rječnikom, Zagreb, 1999. god, Institut za javne financije. Šimović, H., «Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu». *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 3, 2005. god, str. 75-88.
- Šimović, H., «Proračun Europske unije». *Financijska teorija i praksa*, 29 (3), 2005. god, str. 299-315.
- Šimović, J., *Državni proračun*, *Zbornik radova Današnja financijska znanost*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1999. god., str. 203.

Mirela Barać, M.Sc., Senior Inspector, Ministry of Finance, Tax Administration, District Office Osijek, Branch office Osijek

## FEATURES AND SPECIFIC QUALITIES OF THE CROATIAN AND EU BUDGET

### Abstract

The paper deals with the features and content of the Croatian budget as well as with the budget-making and supervising process. Besides these general elements, the paper analyses the EU budget, indicates its features and specific qualities on the side of public revenue and expenditure together with the necessity to accept adjustments of the Croatian budget before accession and their effects after the accession. The paper emphasizes tax policy harmonization advantage and indicates the importance of Croatian fiscal aspects while accessing the European Union.

*Key words:* budget, European Union, fiscal policy

Mag. Mirela Barać, Höhere Inspektörin im Finanzministerium, Steuerverwaltung des Regionalbüros in Osijek, Zweigstelle Osijek

## MERKAMLE UND EINGENTÜMLICHKEITEN DES HAUSHALTSPLANS DER REPUBLIK KROATIEN UND DES HAUSHALTSPLANS DER EUROPÄISCHEN UNION

### Zusammenfassung

Der Beitrag stellt den Haushaltsplan der Republik Kroatien mit seinem Inhalt und allen Merkmalen sowie das Verfahren der Haushaltsausarbeitung und -aufsicht dar. Außer von diesen allgemeinen Elementen, erörtert die Arbeit den Haushalt der Europäischen Union, weist auf seine Merkmale und Eigentümlichkeiten in Bezug auf öffentliche Einnahmen und Ausgaben hin, sowie auf die Notwendigkeit der Annahme von Anpassungen des Haushalts der Republik Kroatien vor dem Beitritt Kroatiens zur EU-Mitgliedschaft und der danach folgenden Auswirkungen. In diesem Beitrag wird der Vorteil der Angleichung der Steuerpolitik hervorgehoben und auf die Wichtigkeit der steuerrechtlichen Aspekte der Beitritts Kroatiens zur EU hingewiesen.

*Schlüsselwörter:* Haushaltsplan, Europäische Union, Steuerpolitik